

# Previdência no Brasil: Desafios e Limites

---

Sheila Najberg  
Marcelo Ikeda\*

---

\* Respectivamente, assessora da Presidência do BNDES e assistente de pesquisa do Convênio BNDES-Pnud.

## Resumo

---

Os sistemas de previdência têm apresentado desequilíbrios crescentes, induzindo um conjunto expressivo de países a reformar suas previdências. No caso brasileiro, os recorrentes e significativos déficits evidenciam a necessidade de uma reforma estrutural, mas ao mesmo tempo limitam o novo desenho a ser implementado. Este artigo tem por objetivo avaliar possíveis desenhos para a previdência brasileira, sustentáveis no curto, médio e longo prazos. Apresentam-se um diagnóstico das deficiências do atual regime e alternativas empregadas por países como Chile, Argentina e Polônia. Por último, o estudo pretende formular uma proposta possível, dadas as restrições legais e institucionais da atual conjuntura brasileira.

## 1. Introdução

Os sistemas de previdência foram desenhados com base em modelos de longo prazo. Originalmente públicos, tendo por fundamento projeções tanto demográficas quanto econômicas que acabaram por não se verificar, esses sistemas têm apresentado gastos crescentes, induzindo um conjunto expressivo de países a reformarem suas respectivas previdências. Não há um modelo único e ideal que sirva como padrão universal. É necessário avaliar cuidadosamente o regime vigente, as especificidades institucionais, políticas e sociais de cada país, bem como o momento em que se pretende implantar a reforma.

No caso brasileiro, diversos fatores, como as mudanças na estrutura demográfica, na composição do mercado de trabalho e na Constituição, tornaram o atual regime insustentável. Desde 1995, os déficits têm sido significativos e crescentes. A necessidade de severo ajuste fiscal colocou o tema da previdência em evidência nos últimos anos.

Este artigo pretende descrever as recentes discussões sobre possíveis desenhos da previdência básica brasileira sustentáveis no curto, médio e longo prazos.<sup>1</sup> Após esta introdução, a segunda seção apresenta um diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro, avaliando as causas de sua insustentabilidade, além de uma descrição sucinta das medidas aprovadas pelo atual governo a fim de atenuar as deficiências do regime. A terceira seção apresenta uma discussão de como diversos países lidaram com as insuficiências do regime de repartição simples e elaboraram novos projetos que envolvem, em maior ou menor grau, a noção de um regime de capitalização. Discutem-se também as vantagens desse último regime em relação ao primeiro. A quarta seção tenta rascunhar possíveis caminhos para se acelerar ainda mais a reforma do sistema previdenciário brasileiro. Por fim, a quinta seção ressalta as principais conclusões do trabalho.

## 2. O Regime Atual: Características e Limites

Esta seção apresenta um diagnóstico do atual regime previdenciário brasileiro, mostrando dados que comprovam as deficiências do sistema e apon-

---

<sup>1</sup> Este artigo se concentrará exclusivamente na questão da previdência social básica, excluindo a previdência complementar.

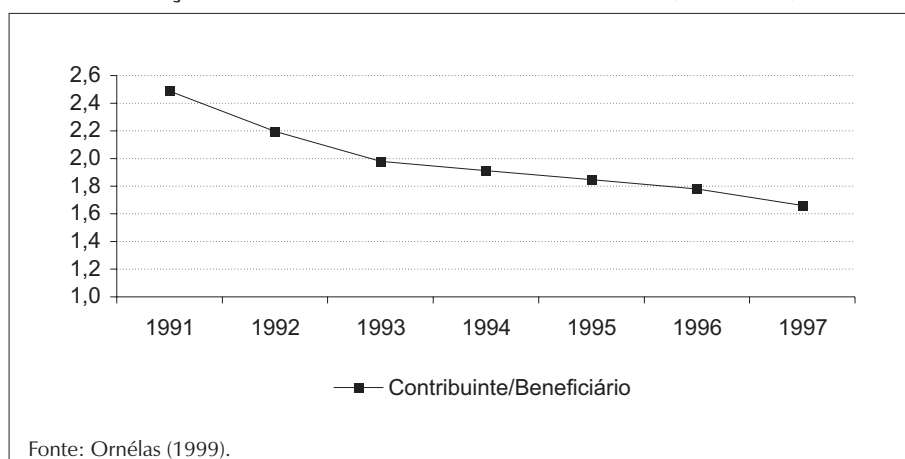
tando três fatores que contribuíram para a impossibilidade de sustentação desse sistema: as mudanças demográficas, as mudanças na composição do mercado de trabalho e a Constituição de 1988. Em seguida, destaca-se o esforço recente do governo para reduzir o déficit da previdência, através da aprovação da Emenda Constitucional nº 20.

### 2.1. Aspectos Gerais

A previdência brasileira se baseia no modelo de repartição simples, cuja lógica pressupõe um *equilíbrio coletivo*: as contribuições previdenciárias pagas pelos trabalhadores ativos destinam-se a cobrir os gastos com os benefícios dos inativos. O regime de repartição, em tese, seria sustentável pelo maior número de futuros contribuintes, responsáveis pelas aposentadorias e pensões dos atuais contribuintes. Na prática, o aumento expressivo da produtividade da mão-de-obra faz com que essa premissa esteja incorreta mesmo diante de um quadro de crescimento econômico sustentável, quanto mais diante de períodos de baixo ou nenhum crescimento econômico. O Gráfico 1 apresenta a gradual redução da relação entre contribuintes e beneficiários do setor privado.

Diante de um déficit no sistema surgem algumas alternativas, entre elas a redução no valor dos benefícios e o aumento nas alíquotas de contribuição,

**GRÁFICO 1**  
**Relação Contribuinte/Beneficiário do Setor Privado (1991-1997)**



que podem ser tanto do trabalhador quanto do empregador. Como a primeira alternativa, a princípio, é mais impopular e de difícil negociação política, a solução mais utilizada tem sido o aumento das alíquotas. Em uma economia fechada como era a brasileira até recentemente, em que as empresas podiam facilmente repassar os aumentos da alíquota de contribuição paga para os preços, essa foi a opção mais utilizada pelo governo. Enquanto em 1938 a alíquota de contribuição do empregado e do empregador era de 3%, em 1999 a alíquota do empregado chegou a 8% (para a faixa até três salários mínimos) e a do empregador a 22%.

Segundo Sachs (1998), essa falta de vinculação entre benefícios e contribuições individuais faz com que aos olhos do trabalhador a contribuição previdenciária seja um tributo e a aposentadoria um direito. Embora de difícil mensuração, há um limite para o aumento dessas alíquotas: a partir de uma contribuição máxima, o que se projeta é o crescimento do mercado informal. O aumento das alíquotas em um modelo de repartição tende a ter um efeito na arrecadação cada vez mais reduzido, podendo até agravar o déficit.

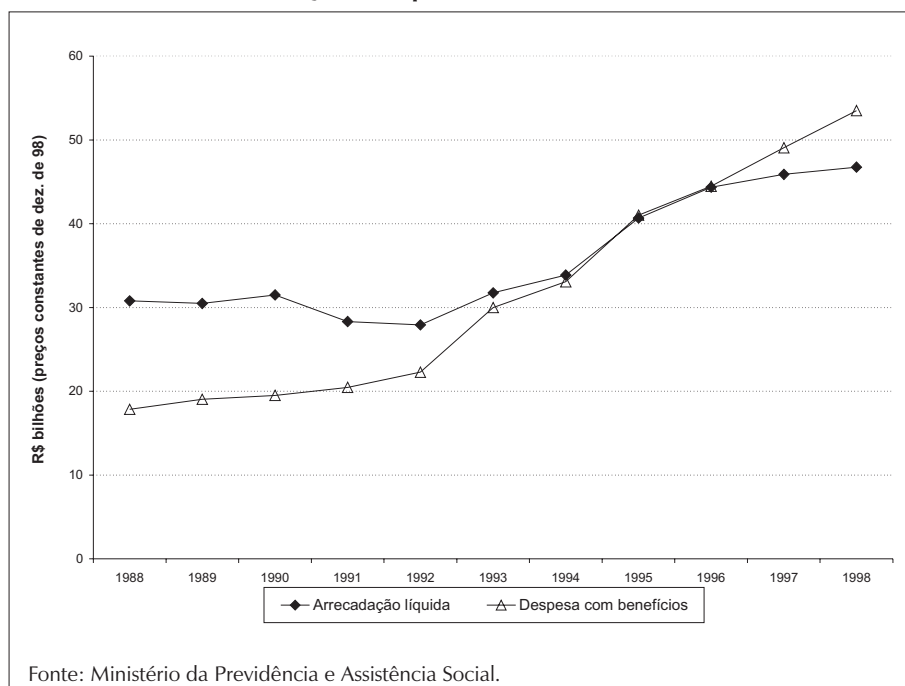
No Brasil, há dois regimes previdenciários distintos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), abrangendo os trabalhadores do setor privado, e o Regime Jurídico Único (RJU), para os servidores públicos. O Regime Geral, de fato, sempre seguiu um modelo de repartição simples: sempre foram cobradas contribuições previdenciárias tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores do mercado formal para cobrir os gastos com os benefícios dos inativos do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social). No entanto, nos anos em que as arrecadações excederam as despesas com benefícios, outros gastos do governo foram financiados com os superávits previdenciários, sem nenhuma consideração atuarial com os compromissos futuros. O Gráfico 2 compara a arrecadação bancária líquida do Regime Geral e as respectivas despesas com benefícios desde 1988. Nesse ano, as receitas superavam as despesas, mas, a partir de 1995, o quadro se inverteu. Sem a reforma, a expectativa era de um aumento continuado e expressivo do déficit do Regime Geral.

Essa reversão nas contas do Regime Geral, em parte, pode ser explicada pelas mudanças introduzidas na Constituição de 1988, que transformaram a previdência em um dos mais importantes instrumentos de política social.<sup>2</sup>

---

2 A Subseção 2.4 descreve as principais mudanças na Constituição de 1988.

**GRÁFICO 2**  
**Arrecadação e Despesa com Benefícios – RGPS**



A previdência brasileira administra hoje um dos maiores programas de renda mínima do mundo, na exata proporção em que paga benefícios de um salário mínimo por mês a 7,9 milhões de brasileiros que não contribuíram para a previdência social.

Em relação ao Regime Jurídico Único, até novembro de 1993 os servidores não contribuíam para suas aposentadorias, que eram assim subsidiadas pela sociedade. Segundo Guerzoni (1999), a lógica da aposentadoria dos servidores públicos se caracterizava por algo que, em linguagem jurídica, é denominado *pro labore facto*. Isto é, os servidores públicos tinham direito à aposentadoria como uma extensão do fato de trabalharem para o serviço público, e não porque contribuíram para tal. A aposentadoria era uma obrigação do Estado, e não uma contrapartida por uma contribuição feita anteriormente. Somente a partir de 1993, os servidores passaram a contribuir, sem que, no entanto, houvesse qualquer vínculo entre as contribuições e o

valor de suas aposentadorias.<sup>3</sup> Segundo Pinheiro (1999), a ausência do vínculo contributivo engendra uma lógica política de ação coletiva em que grupos organizados atuam no processo político de modo a adquirir benefícios concentrados, com custos difusos por toda a sociedade e para gerações futuras. Há casos de prefeituras que concediam benefícios com base na remuneração mais alta que os servidores tiveram ao longo de suas carreiras, independentemente de estarem desempenhando essas funções à época da aposentadoria.

Fica clara a pouca preocupação, até a presente reforma constitucional, de se ter um modelo de previdência equilibrado em bases atuariais. A previdência não era entendida como um seguro que visava garantir renda para o indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa. Os benefícios não estavam estreitamente vinculados às contribuições, daí o princípio de equidade individual não ser atendido. Ela se assemelhava mais a um “programa de redistribuição de renda”, muitas vezes nem atendendo ao princípio de bem-estar coletivo, já que os benefícios não eram concedidos com base na necessidade individual. Desde que fosse superavitária, a previdência não precisava ter fundamentação atuarial.

## 2.2. Mudanças Demográficas

Em parte, a instabilidade do regime de repartição pode ser justificada pela dificuldade em prever o comportamento das variáveis demográficas. Embora a velocidade de transformação dessas variáveis seja em geral lenta, seus efeitos acumulados são duradouros e irreversíveis. Dados dos censos demográficos do IBGE mostram que a esperança de vida ao nascer da população brasileira, que era de 42 anos em 1940, passou para 68 anos em 1996. Projeções do instituto apontam para uma esperança de vida de 75,5 anos em 2020 [ver Giambiagi *et alii* (1996)].

Entretanto, para o regime previdenciário, mais importante que a noção de esperança de vida ao nascer é a de esperança de sobrevida na data da apo-

---

3 No cálculo do déficit do Regime Geral, contabiliza-se como “arrecadação bancária” a contribuição das empresas e dos trabalhadores do setor privado. Já no conceito de “necessidade de financiamento” das três esferas de governo não está computada a contribuição patronal dos entes públicos. No caso do Regime Jurídico Único, as estimativas para 1998, segundo Pinheiro (1999), consolidadas para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) apontavam uma necessidade de financiamento em torno de R\$ 35,5 bilhões.

sentadoria. Esse número reflete, em média, o número de anos em que o indivíduo efetivamente receberá seu benefício. A Tabela 1 comprova o aumento progressivo da expectativa de sobrevida da população brasileira para diferentes grupos de idades. Por exemplo, a expectativa de sobrevida aos 50 anos teve um crescimento de 33% para homens (24 anos em 1995 e 18 em 1930-1940) e 40% para mulheres (28 anos em 1995 e 20 em 1930-1940).

A redução da taxa de fecundidade contribui para que existam menos contribuintes no sistema, tornando cada vez menor, em termos relativos, o número de indivíduos que sustentam o pagamento dos atuais beneficiários do sistema. A Tabela 2 mostra a evolução da taxa de fecundidade no Brasil. Na década de 30, uma mulher tinha em média seis filhos ao atingir o limite de sua idade fértil. Já na década de 80, a média passou a ser de 2,6 filhos.

**TABELA 1**  
**Expectativa de Sobrevida por Idade**

Idade	1930-1940		1970-1980		1995	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	39	43	55	60	65	71
10	45	48	53	57	58	65
20	38	40	45	48	49	55
30	31	33	37	40	40	46
40	24	26	29	32	32	36
50	18	20	22	24	24	28
55	16	17	19	21	20	24
60	13	14	16	17	17	20
65	11	11	13	14	14	16
70	8	9	11	11	11	13

Fontes: 1930-1940 e 1970-1980: *Previdência em dados* – 1985; para 1995: IBGE.

**TABELA 2**  
**Taxa de Fecundidade Total**

Década	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-91
TFT-Brasil	6,20	6,16	6,28	5,76	4,35	2,60

Fonte: *Anuário Estatístico do IBGE*.



### *2.3. Mudanças na Composição do Mercado de Trabalho*

Observa-se uma tendência de redução da participação dos salários no total da produção, especialmente no setor industrial, no qual a participação do mercado formal é mais expressiva, pela introdução de tecnologias intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra. Assiste-se também a uma queda de participação da indústria em favor do setor comércio e serviços. O emprego segue a tendência do PIB, com esses setores absorvendo um contingente cada vez maior de trabalhadores, mas com elevado grau de informalização. Agravando ainda mais a queda na arrecadação da previdência, constata-se uma tendência de remunerar o trabalhador formal com menor salário fixo e com participação nos lucros através de gratificação, bônus ou dividendos, sem que haja incidência de contribuição tanto do empregado quanto do empregador.

Finalmente, a participação das mulheres no mercado de trabalho vem se elevando consideravelmente. No atual regime, as mulheres possuem expressivas vantagens sobre os homens, já que necessitam de cinco anos a menos de tempo de serviço para atingir os critérios mínimos de obtenção de suas aposentadorias. Em paralelo, a Tabela 1 evidencia que a expectativa de sobrevivência das mulheres é superior à dos homens; assim, o déficit atuarial é maior nas aposentadorias das mulheres do que nas dos homens.

### *2.4. Mudanças na Constituição de 1988*

A Constituição de 1988 teve um grande impacto na previdência brasileira, em particular no que se refere à situação do funcionalismo público federal, estadual e municipal, induzindo a mudanças que, em muitos casos, provocaram problemas econômicos e financeiros para essas esferas de governo:

- A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam instituir, no âmbito de suas competências, regimes jurídicos únicos e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (artigo 39). A Constituição também assegurou a compensação financeira para os trabalhadores que migrassem do Regime Geral para o Regime Jurídico Único.
- As aposentadorias dos servidores deveriam ocorrer com proventos iguais à última remuneração. Os índices de reajustes seriam os mesmos dos

concedidos aos servidores da ativa e quaisquer benefícios ou vantagens concedidos aos servidores em atividade deveriam ser concedidos também aos inativos (artigo 40).

Assim, todo estado e todo município que instituíssem um regime próprio, transformando seus funcionários de celetistas em estatutários, se beneficiariam da não-contribuição para o INSS e para o FGTS (redução de gasto em torno de 30% da folha), da disponibilidade adicional de recursos provenientes das contribuições dos servidores públicos e da compensação financeira entre regimes previdenciários. A perspectiva de melhora imediata na situação financeira dos Tesouros locais fez com que uma série de estados e municípios criassem seus “Regimes Únicos”, sem a preocupação de que, no médio e longo prazos, haveria o custo de arcar com a aposentadoria desses trabalhadores. Na maioria dos casos, a ausência de estudos atuariais levou ao estabelecimento de alíquotas de contribuição em percentuais inferiores aos que seriam adequados. Além da redução na alíquota de contribuição, o ingresso no Regime Jurídico Único permitiu aos servidores com remuneração alta uma aposentadoria maior do que o teto assegurado pelo Regime Geral. Os dados indicam que, atualmente, para a grande maioria dos estados e municípios, mais de 40% da folha de pagamentos seriam constituídos apenas por aposentados.<sup>4</sup>

A Constituição de 1988 também teve grande impacto no Regime Geral, aumentando os gastos previdenciários sem contrapartida suficiente da receita. Entre as mudanças constitucionais, destacam-se:

- A equiparação dos benefícios urbanos e rurais. No período anterior a 1988, enquanto o menor benefício urbano correspondia a um salário mínimo, o menor benefício rural correspondia a 50% do salário mínimo. A nova Constituição, portanto, elevou em 100% o valor do piso rural.
- A redução, em cinco anos, da idade para a concessão de aposentadoria por idade ao trabalhador rural em relação ao urbano.

Essas medidas representaram grande conquista social para os rurais. No entanto, a contrapartida financeira foi distribuída por toda a sociedade, uma

---

4 *Uma descrição detalhada das previdências estaduais e municipais encontra-se em Pinheiro (1999).*

vez que desde então as contribuições oriundas da área rural nunca ultrapassaram mais do que 13% dos dispêndios totais efetuados especificamente com benefícios rurais, ficando no ano de 1998 em 9,84% (segundo dados do MPAS-SPS). Para Guilherme Costa Delgado, a previdência rural veio substituir o antigo Funrural com uma abrangência maior.<sup>5</sup> Atualmente, o INSS atende a quatro milhões de domicílios, assegurando a 6,6 milhões de pensionistas e aposentados o pagamento de um salário mínimo. Cerca de 70,8% da renda domiciliar nos municípios do interior do Nordeste têm origem no pagamento dos benefícios da previdência rural.

## 2.5. Reforma da Previdência – Emenda Constitucional nº 20

Em virtude do agravamento do déficit previdenciário, o governo desde 1995 propôs uma série de medidas constitucionais visando modificar o desenho da previdência brasileira. As discussões resultaram na aprovação da Emenda Constitucional nº 20 em 1998.

Entre as principais modificações, merecem destaque:

- *A mudança no texto constitucional de “anos de serviço” para “anos de contribuição” como critério de concessão de aposentadoria por tempo de serviço.* Essa alteração permite vincular o recebimento de benefício à realização efetiva de contribuições. Também contribui para uma redução na evasão do regime, já que a previdência apenas pagará o benefício para aqueles que comprovarem o tempo mínimo de contribuição. Anteriormente, o trabalhador que apresentasse documentação comprovando anos de serviço, mesmo sem contribuição à previdência, tinha assegurado o benefício.
- *A extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço.* A antiga regra permitia a aposentadoria por tempo de serviço com 30 anos para homens e 25 para as mulheres, com um nível de reposição de 70%, elevando-se 6% para cada ano adicional, até um total de 100%, atingindo a aposentadoria integral. Com a nova regra, o tempo de serviço de 35 e 30 anos para homens e mulheres, respectivamente, é definido como limite mínimo para a aposentadoria, estimulando o prolongamento da vida ati-

---

<sup>5</sup> Delgado é o coordenador da pesquisa do Ipea “Avaliação socioeconômica e regional da previdência rural”, ainda em andamento.

va dos trabalhadores. Segundo o Ministério da Previdência e Assistência Social, a estimativa de economia de recursos apenas para o ano de 1999 com a aprovação dessa medida é da ordem de R\$ 1,7 bilhão.

- *A mudança da regra de cálculo do valor dos benefícios.* A antiga regra previa o valor dos benefícios como a média aritmética do salário de contribuição dos últimos 36 meses. A nova regra, que ainda depende de legislação infraconstitucional, deve aumentar o período da base de cálculo para toda a vida laboral.
- *O fim da aposentadoria especial para professores universitários e aeronautas, entre outros.* Os professores universitários, entre outras profissões, recebiam tratamento diferenciado na contagem de seu tempo de serviço, recebendo aposentadoria integral com 30 e 25 anos de serviço para homens e mulheres, respectivamente. Com a nova regra, critérios diferenciados para a concessão de benefícios só estão permitidos para atividades exercidas sob condições especiais que causem risco à saúde do trabalhador. A economia prevista é de R\$ 400 milhões.
- *A restrição na concessão de isenção da contribuição patronal a entidades filantrópicas.* A legislação anterior permitia a isenção da contribuição patronal a entidades ligadas às áreas de saúde e educação, mesmo com fins lucrativos. A nova regra limita a isenção para entidades de fins assistenciais sem fins lucrativos e estabelecimentos ligados ao Sistema Único de Saúde (SUS). O ministério prevê um aumento de arrecadação de cerca de R\$ 1,6 bilhão somente no ano de 1999, com a implementação da medida.
- *O limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de serviço dos servidores públicos em 60 anos para homens e 55 para mulheres.* Essa medida, destinada aos novos ingressantes no serviço público, aumenta o tempo de vida útil do servidor público, reduzindo as distorções causadas pelo recebimento do último salário da ativa durante a aposentadoria.
- *O regime misto para os novos ingressantes na administração pública.* Uniformização parcial de tratamento entre servidores do Regime Jurídico Único e do Regime Geral. Para os ingressantes da administração pública, o modelo é misto, composto por um pilar mandatório de repartição com benefício definido até o teto de R\$ 1.255,32 (a partir de junho de 1999) e um pilar complementar e voluntário funcionando em regime de capitalização. O novo desenho visa amenizar o tratamento diferenciado dado aos servidores públicos e aos trabalhadores da iniciativa privada.

Outras medidas podem ser listadas:

- a definição de um valor máximo para as aposentadorias especiais em R\$ 8 mil;
- a seletividade na concessão do salário-família e do auxílio-reclusão, sendo recebido apenas por famílias com renda mensal não superior a R\$ 360;
- a criação de fundos de previdência complementar de caráter voluntário para os servidores públicos.

A emenda constitucional aprovada em 1998 representou um avanço, ao estabelecer como princípio básico que os novos critérios devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência. Obviamente, há um conjunto de diferentes desenhos que atendem a esse requisito. O grande desafio é saber escolher o modelo mais adequado às condições atuais. De todo modo, a reforma constitucional de 1998 permite que essas mudanças estruturais sejam introduzidas mediante legislação complementar.

### **3. A Experiência Internacional**

Conforme ilustrado na seção anterior, o regime de repartição tradicional, como o sistema brasileiro, se mostrou incapaz de responder às inúmeras transformações da estrutura populacional, tanto demográficas quanto do mercado de trabalho. As limitações desse modelo também foram observadas na maioria dos países, gerando, nos últimos anos, um conjunto expressivo de reformas previdenciárias. Em geral, observa-se uma tendência à participação do setor privado nos sistemas originalmente públicos e uma preferência por regimes de capitalização, em vez do de repartição. Esta seção analisa a experiência internacional segundo dois aspectos: na primeira subseção, discute-se teoricamente a inserção do setor privado e o regime de capitalização; na segunda, são mostrados exemplos de experiências concretas, comparando-se as diferenças e as semelhanças entre propostas de reforma em países como o Chile, a Argentina e a Polônia.

#### *3.1. Aspectos Gerais*

A tendência das reformas previdenciárias é a mudança do modelo de benefício definido para o de contribuição definida e maior participação do

setor privado nas aplicações das receitas previdenciárias. A adoção de um sistema de contribuição definida implica que o segurado irá receber um benefício condicionado às contribuições individuais, à rentabilidade das aplicações e ao tempo de contribuição e de recebimento do benefício, enquanto o modelo de repartição garante o recebimento de um percentual dos últimos salários. Considerando-se as mudanças demográficas e as transformações no mercado de trabalho, fica evidente que um sistema de repartição precisa ser periodicamente modificado para se manter equilibrado, o que exige permanente esforço de mobilização do Congresso.<sup>6</sup> O modelo de contribuição definida tem a vantagem de possuir um mecanismo de ajuste endógeno: aumentos na taxa de sobrevivência impactam os benefícios automaticamente.

A introdução de fundos privados é justificada pela maior proteção a pressões políticas, tendo condições de alavancar mais poupança e gerar investimentos de maior retorno. No entanto, a questão de aumentar a poupança doméstica é controversa, já que pode haver um aumento de poupança compulsória apenas pela redução da poupança voluntária. A questão do maior retorno também precisa ser vista com maior cautela.<sup>7</sup> Segundo Queisser (1998), os custos operacionais desse sistema têm sido elevados, com cerca de 20% a 30% das contribuições individuais se destinando a cobrir os custos administrativos. Tais custos decorrem de campanhas publicitárias, distribuição de brindes e até de doações em espécie feitas pelos fundos como forma de atrair segurados. Os dados demonstram que 50% dos segurados trocam de fundo no Chile e 30% na Argentina. A livre escolha entre fundos, que visava garantir mais competição e melhores resultados, acabou se mostrando um fator de redução da rentabilidade dos segurados. Para solucionar tal problema, o México limitou o número de transferência entre fundos e no modelo boliviano apenas competem dois fundos privados, escolhidos com base na menor taxa de administração cobrada.

Ao contrário do esperado, nos últimos anos a rentabilidade do mercado financeiro, especialmente do mercado acionário, foi bastante negativa na América Latina. As contas individuais tiveram perda expressiva e muitos

---

6 Ajustes pontuais, que independem do Congresso, como o aumento na alíquota de contribuição, terminam por desestimular os trabalhadores a permanecerem no mercado formal.

7 Ver Holzmann (1997), para uma evidência contrária, e World Bank (1994), para uma evidência a favor.

dos que se aposentaram recentemente no Chile, por exemplo, apenas conseguiram assegurar uma renda menor que a mínima garantida pelo governo. Assim, além de ter aberto mão das contribuições, o governo chileno foi forçado a elevar os gastos da assistência social.

A estratégia a ser utilizada na transição entre sistemas determina a profundidade e a velocidade da reforma. Na maioria dos países, as reformas só foram implementadas após o sistema de previdência apresentar recorrentes e significativos déficits. Nesse cenário, a mudança para um modelo misto só amplia ainda mais os problemas financeiros no curto e médio prazos. As estratégias utilizadas têm procurado diminuir os custos na transição para limites aceitáveis.

Um primeiro passo seria reduzir os custos do modelo antigo. Embora politicamente difícil, é necessário modificar as condições de elegibilidade, reduzir privilégios, aumentar o tempo de contribuição, entre outros. Em segundo lugar, seria ideal tornar a transição bastante suave. Por exemplo, apenas os novos entrantes migrariam para os fundos privados. O governo continuaria a ter déficits crescentes no curto e médio prazos, agravados ainda mais pela redução das novas contribuições, mas teria a perspectiva de se equilibrar no longo prazo. Mudanças mais bruscas gerariam déficits maiores que prejudicariam demasiadamente a atual geração por um problema que se originou em gerações passadas.

Finalmente, na medida em que o governo assegura uma renda mínima através de seus programas de assistência social, é razoável supor que o novo desenho não seja exclusivamente privado. Parte das contribuições compulsórias deve continuar a ser direcionada para o governo, de forma a cobrir a necessidade futura de gastos com assistência.

### *3.2. Reformas Estruturais do Sistema Previdenciário: os Casos do Chile, da Argentina e da Polônia*

Esta subseção pretende apresentar comparativamente as soluções e as dificuldades encontradas nas reformas estruturais do sistema previdenciário de três países: Chile, Argentina e Polônia. A comparação entre os países permite ilustrar três diferentes enfoques utilizados na reforma previdenciária. O caso chileno é exemplo da aplicação do regime de capitalização *puro*,

privatizando integralmente o sistema previdenciário público. A reforma argentina, bem como as reformas da Colômbia e do Uruguai, é uma aplicação do *modelo misto*, mantendo parte dos recursos sob controle do Estado. Por fim, a Polônia, de modo semelhante a uma série de países europeus, como a Suécia, a Hungria e a Itália, faz parte do chamado regime de *capitalização virtual* com contas gráficas, mantendo como estrutura básica o regime de repartição.

### 3.2.1. Chile

O Chile foi o primeiro país a adotar uma reforma estrutural do sistema previdenciário, substituindo e privatizando integralmente o tradicional sistema público. Implementado em maio de 1981, o novo sistema é baseado num regime de capitalização com contribuição definida em que os trabalhadores contribuem com 10% de seu salário, durante toda sua vida laboral, para uma conta individual administrada por uma seguradora privada. Além da contribuição de 10%, os trabalhadores também contribuem com uma comissão adicional de 3%, que engloba os custos administrativos e um seguro que cobre tanto os benefícios de pensões como de possíveis acidentes de trabalho ou invalidez. As contribuições e os benefícios são convertidos nas chamadas *unidades de fomento* (UF), indexadas mensalmente para protegê-las do efeito inflacionário. A idade mínima de aposentadoria é de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. As contribuições passaram a ser administradas por seguradoras privadas, as Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). O Estado, no novo regime, ocupa papel exclusivamente regulatório, através da Superintendência de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), afastando-se completamente do recolhimento e das aplicações das contribuições.

Os benefícios a serem recebidos por trabalhador por ocasião de sua aposentadoria dependem do montante acumulado em sua conta individual, da taxa de capitalização de sua seguradora e da expectativa de sobrevida. Entretanto, o governo fornece um benefício mínimo para os trabalhadores com mais de 20 anos de contribuição cuja conta individual capitalizada seja inferior ao piso estabelecido. Nesse caso, os recursos gastos pelo governo são originários de outras fontes de financiamento, rompendo-se o equilíbrio atuarial individual na previdência.



Devido ao regime ditatorial em vigor no país, regido pelo general Pinochet, quase não houve obstáculos políticos para a implantação do novo sistema. Além disso, as reações foram positivas, já que as contribuições dos trabalhadores se reduziram de 19,6% para 10%, enquanto a contribuição dos empregadores era extinta. As contribuições realizadas no antigo regime foram convertidas para o novo regime através dos “bônus de reconhecimento”, um instrumento financeiro a ser pago no momento da aposentadoria, correspondendo ao montante de contribuições capitalizadas à taxa de 4% a.a. Esse instrumento, pago integralmente pelo governo, enquanto as novas contribuições passaram a ser recebidas pelas seguradoras privadas, e aliado ao custo dos benefícios mínimos concedidos pelo governo, tornou o custo de transição do regime chileno bastante alto, produzindo significativos ônus fiscais.

Apesar das indiscutíveis vantagens micro e macroeconômicas da reforma chilena, o regime ainda se depara com algumas questões a serem resolvidas. As principais são a baixa cobertura do sistema, pelo caráter facultativo das contribuições dos trabalhadores por conta própria; a redução da relação contribuinte/filiado de 76% em 1983 para 54% em 1996 [Arenas de Mesa e Bertranou (1997)]; as significativas diferenças entre o nível de reposição dos homens e das mulheres; a concentração das AFPs,<sup>8</sup> já que a escolha dos fundos está mais diretamente relacionada com o volume de propaganda e com a influência dos representantes de vendas do que com o desempenho do fundo; os altos custos administrativos, superiores aos custos do antigo regime estatal [Nitsch e Schwarzer (1998)]; e o elevado déficit público causado pela transição – o superávit na década de 80 se transformou em um déficit de 4,7% do PIB nos anos 1990-1995 [Arenas de Mesa e Bertranou (1997)].

### 3.2.2. Argentina

O novo sistema previdenciário argentino, aprovado em setembro de 1993 e em vigor desde julho de 1994, é calcado em uma estrutura com dois pilares:

---

8 Em 1995, as três maiores AFPs chilenas eram responsáveis por cerca de 69% dos segurados e 52% do valor dos fundos de pensão [Arenas de Mesa e Bertranou (1997)]. Em dezembro de 1998, as três maiores já respondiam por 78% do número de afiliados e 71% do valor dos fundos, enquanto o CR4 (índice de concentração das quatro maiores empresas) estava em 86%. Somente o fundo Provida era responsável por um market share de 40,2% [García-Cantera e Burbridge (1999)].

- um benefício básico, que funciona num regime de repartição com benefício definido, pago a todo trabalhador com pelo menos 30 anos de contribuição;
- um benefício complementar, em que o segurado tem duas escolhas:
  - um programa de benefício definido administrado pelo governo segundo o regime de repartição ou
  - um programa de contribuição definida baseado em contas individuais capitalizadas administradas por seguradoras privadas.

Na reforma argentina, permanece a opção para o trabalhador seguir contribuindo exclusivamente para o segurador público, sob o regime de benefício definido, controlado pela agência ANSeS (Administración Nacional del Seguro Social). Caso a escolha seja por um regime misto, a parte privada é administrada por companhias chamadas AFJPs (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), supervisionadas por uma instituição pública. Diferentemente do regime chileno, as AFJPs podem ser entidades privadas, públicas ou sem fins lucrativos.

O benefício básico corresponde a 250% do valor do AMPO (Aporte Medio Previsional Obligatorio = US\$ 61 em março de 1994), a média dos salários de contribuição obrigatória. Para cada ano de contribuição que ultrapasse o limite mínimo de 30 anos, o segurado recebe um adicional de 1%,<sup>9</sup> para retardar a saída do mercado de trabalho. Já no benefício complementar com benefício definido, o segurado recebe 1,5% para cada ano de contribuição no novo sistema do salário médio dos últimos 10 anos anteriores à data de aposentadoria.<sup>10</sup> A transição do antigo para o novo regime no caso argentino foi feita por meio do chamado “benefício compensatório”, que corresponde a 0,85% do salário médio dos últimos 10 anos anteriores à data de aposentadoria para cada ano de contribuição no antigo sistema. O reconhecimento das contribuições ao antigo sistema, no caso argentino, está sendo feito por intermédio de pagamentos mensais, e não de um estoque, como os “bônus de reconhecimento” chilenos. Isso permitiu que o impacto da transição fosse mais suave para o governo.

---

9 Por exemplo, caso trabalhe 31 anos, o segurado recebe o benefício básico multiplicado por 1,01.

10 O benefício complementar com benefício definido (BC) é calculado da seguinte forma:  $BC = 0,015 \times \text{a média de 10 anos de salário anteriores à data de aposentadoria} \times \text{o número de anos de contribuição para o novo regime}$ .

Os critérios para a concessão de benefícios são mais restritivos no caso argentino. Enquanto no Chile o tempo de contribuição mínima era de 20 anos, na Argentina somente com 30 anos de contribuição o segurado tem direito a receber a pensão básica. A idade mínima é a mesma para ambos os países: 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. Além disso, enquanto a alíquota de contribuição na reforma chilena foi reduzida de 19,6% para 10%, na Argentina a contribuição permaneceu inalterada, em 16% para os empregadores e em 11% para os trabalhadores. A cobertura no regime argentino é mais ampla, já que a contribuição dos autônomos é obrigatória, enquanto no regime chileno é apenas voluntária. Entretanto, pelo fato de ter que arcar também com a parcela do empregador, no caso dos autônomos, o regime argentino estimula uma declaração de salários inferior à verdadeiramente ocorrida.

A experiência tem mostrado que os novos segurados têm optado pelo benefício complementar com contribuição definida, enquanto a maior parte dos segurados com mais anos de contribuição prefere o benefício definido. Isso sugere que a participação dos fundos não-estatais deve aumentar progressivamente.

### 3.2.3. Polônia

O novo regime polonês é baseado numa terceira alternativa, conhecida como “capitalização escritural” ou “virtual”. Assim como no caso argentino, o regime polonês possui dois pilares obrigatórios. O primeiro é o de contribuição definida, sendo controlado por uma agência governamental (ZUS), enquanto o segundo, também de contribuição definida, é administrado por um conjunto de companhias privadas [Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform (1997)].

A alíquota de contribuição permaneceu no alto patamar de 45%, sendo 21% pelo trabalhador e 24% pelo empregador. Dessa alíquota, 21% são destinados a um fundo de invalidez, doença e outros benefícios, enquanto os demais 24% são destinados às aposentadorias. Desse percentual, 37,5% (o que equivale a uma alíquota de 9%) serão transferidos pela ZUS aos fundos de pensão do segundo pilar, enquanto 62,5% (alíquota de 15%) perma-

necem no primeiro pilar. O teto máximo de contribuição corresponde a 250% do salário médio da economia.<sup>11</sup>

O segundo pilar funciona como um típico regime de capitalização com contribuição definida, em que o segurado tem a liberdade de escolher o fundo de sua preferência e recebe os benefícios através de retiradas programadas, que dependem do montante capitalizado e da expectativa média de sobrevida. Os benefícios de invalidez e pensão por morte permanecem exclusivamente no primeiro pilar.

A novidade desse desenho reside na formulação do primeiro pilar. O regime permanece sendo de repartição, do ponto de vista coletivo, em que os benefícios dos inativos são financiados com a contribuição dos atuais ativos. Entretanto, do ponto de vista individual, o recebimento dos benefícios está vinculado aos critérios associados aos regimes de capitalização. O segurado acumula, em uma conta individual, apenas “capital virtual”, já que suas contribuições não são 100% lastreadas como nos fundos de capitalização privados. De fato, são contas gráficas. O rendimento anual das contas individuais é equivalente ao crescimento médio dos salários.

O benefício é calculado pela divisão entre o “capital virtual” acumulado e a expectativa média de sobrevida. Dessa forma, existe um incentivo para o aumento do número de anos de contribuição, prolongando a vida ativa do trabalhador, já que, nesse caso, ele teria tanto um montante maior de capital acumulado quanto menor expectativa de sobrevida. Esse benefício é indexado anualmente pelo índice de preços ao consumidor sempre que esse índice for abaixo do crescimento médio de salários. A idade mínima de aposentadoria é de 62 anos para ambos os sexos, desde que o tempo de contribuição não seja inferior a 25 anos. Atendidos os critérios de aposentadoria, o trabalhador tem a garantia de receber um benefício mínimo, mesmo que o montante capitalizado na sua conta não atinja tal piso.

Na reforma polonesa, o Estado permanece no controle de parcela das contribuições num grau ainda maior do que o permitido no caso argentino. A vantagem desse sistema está na redução dos gastos com a transição, pois

---

<sup>11</sup> *Sobre a parcela de remuneração acima desse teto não incide contribuição compulsória (similar ao teto do Regime Geral de Previdência Social – atualmente, R\$ 1.255,32).*

grande parte das contribuições, que correspondem a uma alíquota de 36%, permanece no controle do Estado, enquanto apenas 9% são transferidos para os fundos privados. À medida que a situação fiscal do governo permita, o percentual de repasse ao segundo pilar pode gradativamente se elevar, reduzindo a participação estatal na concessão de aposentadorias.

#### **4. Propostas para o Caso Brasileiro**

Antes de se discutir uma proposta específica para o caso brasileiro, é necessário levantar alguns pontos sobre o caráter geral de um regime de previdência adequado para os problemas discutidos na primeira seção. Um novo modelo de previdência, em primeiro lugar, deve ser norteado por dois princípios básicos: equidade e compulsoriedade. Esses princípios são contrastados, respectivamente, pela redistribuição e pela poupança voluntária.

A previdência social, entendida como um seguro compulsório que visa garantir uma renda vitalícia ao indivíduo ou seu grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa, deve atender ao princípio de equidade individual. Dentro desse princípio, o benefício deveria corresponder ao conjunto de contribuições durante a vida ativa capitalizadas periodicamente. A previdência não deve ser vista como uma das facetas de um programa de redistribuição de renda, em que as contribuições devem ser pagas segundo as possibilidades particulares do indivíduo, enquanto os benefícios são recebidos conforme sua necessidade, segundo o princípio do bem-estar coletivo.

No entanto, sabe-se que a previdência no Brasil é também um instrumento de política social. Sem considerar o conjunto de programas que se enquadram no conceito de assistência social, a previdência brasileira administra um dos maiores programas de renda mínima do mundo. Paga-se um salário mínimo por mês a 7,9 milhões de brasileiros que não contribuíram para a previdência. Para que se assegure o equilíbrio de médio e longo prazos em um novo modelo de previdência, todos os programas de redistribuição de renda devem ser redirecionados para a assistência social, que tem como fonte de receita o conjunto de tributos arrecadados.

A discussão sobre a necessidade de se adotar um sistema de contribuição compulsória leva a um falso dilema. O argumento a favor de uma contribui-

ção voluntária seria que o trabalhador teria maior liberdade para, segundo suas preferências intertemporais, optar pelo consumo presente ou futuro. Entretanto, se a filiação a um sistema de previdência fosse deixada ao sabor de preferências individuais, provavelmente ocorreria uma *seleção adversa*, na qual apenas os indivíduos de maior renda contribuiriam, enquanto os de menor renda optariam pelo consumo presente. Ao atingir uma certa idade, já com perda na sua capacidade laborativa, esse indivíduo não teria recursos suficientes para prover o sustento de seu grupo familiar. A sociedade teria, então, que alocar recursos adicionais para a assistência social, sobrecarregando o papel do Estado e suas instituições. A contribuição deve ser compulsória, sendo o seu valor uma função do desenho que se queira implementar.

#### 4.1. Dois Obstáculos

Uma proposta para um novo modelo previdenciário brasileiro deve ser, em primeiro lugar, técnica e metodologicamente consistente e capaz de assegurar uma previdência equilibrada no médio e longo prazos. Em segundo lugar, a proposta deve ser moderna, atenta aos modelos alternativos aplicados em outros países, às vantagens e desvantagens de sua implementação e à possibilidade de aplicação, dadas as características específicas brasileiras.

Entretanto, não se pode esquecer que o *modelo ideal*, diante das restrições impostas pela atual conjuntura social, política, econômica e legal brasileira, deve ser substituído por um *modelo possível*.<sup>12</sup> No caso brasileiro, existem dois principais obstáculos que impedem a implementação de um *modelo ideal*. Dada a inviabilidade de se derrubarem esses obstáculos a curto prazo e a urgência de se implantar um novo regime previdenciário, a solução é uma proposta factível, mas ainda tecnicamente consistente e atualizada.

Apesar de todo o cuidado no desenho, um novo modelo de previdência ainda pode estar imune a um conjunto de choques adversos no futuro. Assim, para diminuir eventuais impactos negativos nas contas públicas, seria ideal que o governo não se responsabilizasse pelo pagamento de apo-

---

<sup>12</sup> Proposta de novo desenho para a Nova Zelândia, considerado ideal por um conjunto de especialistas internacionais em previdência, obteve, em plebiscito realizado em 1998, 93% de rejeição.

sentadorias consideradas elevadas para o padrão de renda do nosso país e muito acima da renda mínima gasta com carentes.<sup>13</sup> No entanto, reduzir os benefícios pagos pelo governo no futuro, dentro de um desenho de equidade individual, implica uma perda de receita no presente. A transição de um regime público de repartição, compulsório até R\$1.255,32 (junho de 1999), para um regime misto, em parte público e em parte privado, mantendo o mesmo teto, ou a transição para um regime igualmente público com teto de compulsoriedade menor (por exemplo, até três salários mínimos) afeta negativamente a arrecadação do governo.

O Chile, que optou pela emissão dos “bônus de reconhecimento”, utilizou a privatização e sucessivos superávits fiscais dos anos 80 para sustentar a transição de seu regime. Apesar de implementado em 1981, o custo da transição ainda não foi totalmente pago e se reflete no déficit do governo chileno desta década. A Bolívia constituiu um fundo para arcar com as despesas adicionais, tendo como fonte de recursos a receita obtida com a privatização de empresas estatais. Assim, o principal obstáculo para um *modelo ideal* para o Brasil é de ordem fiscal.

O segundo grande obstáculo é de ordem legal. O artigo 40 da Constituição estipula que os servidores públicos aposentados devem receber como benefício o valor correspondente a seu último salário na ativa. A regra continua válida para os servidores públicos que ingressaram até a data da aprovação da emenda, não abrangendo os trabalhadores do setor privado, cobertos pelo Regime Geral. Essa distinção nas regras de aposentadoria segundo o tipo de vínculo empregatício dificulta a imediata unificação dos regimes, que seria o desejável em um *modelo ideal*.

A Emenda Constitucional nº 20 introduziu, para os novos ingressantes da administração pública, um modelo misto composto por um pilar mandatório de repartição com benefício definido até o teto de R\$ 1.255,32 (a partir de junho de 1999) e um pilar complementar e voluntário que funciona em regime de capitalização. Dessa forma, ocorrerá a homogeneização parcial entre o sistema dos servidores públicos e o dos trabalhadores da iniciativa privada. No entanto, no setor público, o reajuste dos benefícios é atrelado

---

13 Cerca de 50% da população do mercado formal recebem até três salários mínimos, 70% até cinco e 80% até sete (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, 1996).

à variação salarial, enquanto na iniciativa privada a correção é feita segundo a inflação. Por outro lado, a exigência de idade mínima para a aposentadoria foi aprovada para o Regime Jurídico Único e rejeitada para o setor privado. As inconsistências entre os dois modelos exigem que o Congresso aprecie novamente o tema.

#### *4.2. Uma Proposta Alternativa*

Considerando-se os obstáculos fiscal e legal, sugere-se um desenho transparente, com base em contas individuais, em que o princípio de equidade individual seja respeitado, com benefícios e contribuições vinculados estreitamente.

##### *4.2.1. Bases do Novo Regime*

A regra básica do novo regime deve ser a obtenção de um equilíbrio atuarial individual, isto é, a equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e o valor presente esperado dos benefícios para cada segurado. Este possuirá uma conta individual, da qual receberá um extrato periodicamente, o que lhe permitirá controlar e fiscalizar sua conta. O novo modelo teria, então, maior transparência, evitando o acúmulo de fraudes. O segurado estaria mais seguro, por ter um controle do montante de recursos que depositou, acompanhando e fiscalizando a evolução do seu plano de aposentadoria. Ademais, a contribuição dos trabalhadores passaria a ser efetuada integralmente pelo próprio segurado, que receberia uma compensação financeira correspondente à parcela que hoje cabe ao empregador até 10 salários mínimos e que seria repassada ao seu salário.

Alguns trabalhadores são submetidos a condições de trabalho que implicam uma exposição constante a agentes nocivos à saúde e, conseqüentemente, têm períodos de vida ativa inferiores ao dos demais trabalhadores. Mesmo nesses casos, porém, deve ser respeitado o princípio fundamental do equilíbrio atuarial individual. Para isso, as empresas responsáveis pelas condições de trabalho adversas irão arcar com o pagamento de uma alíquota especial, atuarialmente calculada, relativa ao custo adicional do benefício. As aposentadorias especiais serão a única exceção à regra de que a contribuição previdenciária passa a ser de responsabilidade integral do trabalhador.



É mantido o Seguro de Acidentes do Trabalho, com caráter compulsório, a exemplo do atualmente em vigor, que será aplicável apenas aos trabalhadores que possuem uma relação assalariada de trabalho. Pago diretamente pelas empresas, corresponde a 2% da folha de salário.

#### 4.2.2. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

O Regime Geral seria um regime de contribuição definida, compulsória até um teto previamente estabelecido, como o atual (R\$ 1.255,32 – junho de 1999), com capitalização escritural individual e administrada inteiramente pelo governo. As contribuições dos trabalhadores corresponderiam a alíquotas fixas aplicadas ao salário. O trabalhador poderia se aposentar a qualquer momento, se atendidas as condições mínimas de elegibilidade (por tempo de contribuição). O capital acumulado em sua conta individual seria a soma das contribuições mensais aplicadas a uma taxa de capitalização (o FGTS atualmente utiliza como rendimento de longo prazo uma taxa de 3% a.a.). Seu benefício seria calculado tomando-se como base o capital acumulado e a expectativa média de vida para os indivíduos no ano de sua aposentadoria.

O teto de contribuição do atual regime seria mantido, dada a impossibilidade de o governo a curto prazo sustentar os custos adicionais de transição do regime com outras fontes de recursos. Uma possibilidade é a redução gradual desse teto de contribuição, num processo de *phasing out*. O teto estabelecido seria progressivamente reduzido para 90% nos anos seguintes, e assim sucessivamente, até atingir um teto próximo a um benefício mínimo, em cerca de 30% do teto inicial. Essa gradual redução abriria paulatinamente espaço para as seguradoras privadas ingressarem no mercado.

As contribuições previdenciárias seriam de responsabilidade do trabalhador, sendo descontadas diretamente de seu salário. Para fazer frente ao pagamento da parcela da nova contribuição ora feita pelo empregador, todos os segurados do Regime Geral com vínculo empregatício teriam um aumento de salário equivalente a 20%, até o teto salarial de contribuição. Assim, para o trabalhador coberto pelo Regime Geral, o novo desenho da previdência não alteraria seu salário líquido.

A parcela da atual contribuição previdenciária do empregador sobre a remuneração acima de 10 salários mínimos seria mantida e canalizada diretamente para financiar os encargos previdenciários, não sendo capitalizada na conta do trabalhador. Essa *contribuição solidária* poderia ser diminuída conforme o déficit da previdência fosse reduzido.

O custo de administração da previdência bem como o seguro para contingências não-programadas (morte, invalidez, auxílio-doença, reclusão, maternidade...) seriam deduzidos das contribuições mensais. As contas individuais seriam acrescidas mensalmente das novas contribuições líquidas e capitalizadas a 3% a.a. reais.

Entre as principais vantagens de um modelo de contribuição definida, destacam-se:

- A proteção contra riscos políticos observados no desenho de benefício definido. O benefício passaria a ser função do valor acumulado nas contas individuais e, portanto, mais imune ao risco de que no futuro seja reduzido o benefício prometido, em função de desequilíbrios no sistema.
- Os trabalhadores saberiam que existe uma relação direta e estreita entre contribuições e benefícios, havendo um incentivo para que se reduza a sonegação.
- Os trabalhadores teriam acesso, a qualquer tempo, ao saldo de suas contas individuais e poderiam projetar seu benefício, conferindo ao regime maior transparência.
- O ajuste endógeno a aumentos de longevidade. A utilização de tábuas de mortalidade atualizadas assegura o permanente equilíbrio atuarial, com alíquota de contribuição fixa.
- O incentivo a postergar a aposentadoria. O trabalhador que adia sua aposentadoria passa a ter direito a uma renda vitalícia maior, devido às contribuições adicionais e, simultaneamente, ao menor número de anos recebendo benefício. Em termos agregados, o sistema recebe contribuições adicionais imediatamente e só tem aumento nos gastos com aposentadoria no futuro.

#### 4.2.3. O Regime Jurídico Único Federal (RJU Federal)

Como já visto, a principal dificuldade de se formular uma proposta atuarialmente justa para o Regime Jurídico Único é o empecilho legal apresentado no artigo 40 da Constituição, que vincula o valor da aposentadoria do servidor público ao último salário na ativa. Assim, um modelo para o Regime Jurídico Único não pode ser baseado em contribuição definida, como no Regime Geral, e sim em benefício definido.

Sugere-se que o novo regime de benefício definido tenha suas contribuições calculadas com base nas condições de aposentadoria (idade e valor do benefício) escolhidas pelo segurado, dadas as restrições impostas pela legislação atual.<sup>14</sup> Para isso, seria necessária a cobrança de alíquotas que garantissem a regra básica do equilíbrio atuarial individual, ou seja, a equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e o valor presente esperado dos benefícios para cada indivíduo. As alíquotas que garantem esse resultado são chamadas de “alíquotas equânimes de contribuição”.

De forma similar ao papel do empregador no Regime Geral, a União contribuiria para a aposentadoria de cada servidor coberto pelo Regime Jurídico Único até o teto. Entretanto, para a parcela acima desse limite, caberia ao servidor arcar integralmente com a alíquota atuarialmente justa. Assim, as alíquotas de contribuição deveriam ser apresentadas em duas tabelas distintas.

A qualquer instante, o segurado teria direito a modificar sua data de saída do mercado de trabalho, sendo refeitos os cálculos atuariais que garantem o equilíbrio entre as contribuições e os benefícios do indivíduo.

### 5. Conclusão

Um sistema de previdência com base em um desenho de repartição simples deve ser periodicamente ajustado. Mudanças nas variáveis demográficas e na composição do mercado de trabalho não-previstas tornam o

---

<sup>14</sup> A descrição completa do desenho sugerido para o Regime Jurídico Único encontra-se em Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998).

regime instável. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 agravou esse desequilíbrio, ao conceder um conjunto de benefícios sem contrapartida em termos de arrecadação. Os recorrentes e crescentes déficits evidenciaram a necessidade de uma reforma estrutural no sistema, mas ao mesmo tempo limitam o novo desenho a ser implementado.

Não só o Brasil mas diversos países nos últimos anos vêm reformando seus sistemas de previdência. Neste trabalho, foram descritos os casos do Chile, da Argentina e da Polônia. O primeiro optou por um regime de capitalização privada *puro*, privatizando integralmente o sistema, enquanto o segundo e o terceiro mantiveram parte dos recursos sob o controle do Estado, num regime misto. A parte pública do regime argentino continuou seguindo o modelo de repartição. Já a Polônia optou pela *capitalização virtual* na parte pública. Nos três desenhos, cada trabalhador tem sua conta individual e há uma vinculação clara entre contribuições e benefícios.

Formular uma proposta para o caso brasileiro requer a consideração das especificidades legais, políticas, sociais e da atual conjuntura econômica brasileira. O déficit nas contas do governo impossibilita, no momento, a realização de uma reforma com redução de sua participação. Por outro lado, o dispositivo constitucional que concede aos servidores públicos a aposentadoria com o último salário dificulta o tratamento unificado do Regime Geral e do Regime Jurídico Único. A longa demora na tramitação e aprovação da emenda Constitucional nº 20 faz com que se opte por um desenho que possa ser implementado através de maioria simples no Congresso. Por isso, a proposta aqui considerada sugere um regime com capitalização escritural, semelhantemente à reforma polonesa para os trabalhadores regidos pelo Regime Geral e um regime com benefício definido e alíquotas equânimes para o caso do Regime Jurídico Único.

No curto prazo, a proposta de reforma para a previdência básica apresentada é exclusivamente para o sistema público. Num cenário de melhora nas contas fiscais, os fundos privados também participariam. Uma progressiva redução do teto de contribuição para o sistema público permitirá que esses fundos conquistem maior parcela das contribuições compulsórias. Nesse caso, o Estado permanece presente no sistema, seja como órgão regulador e fiscalizador dos fundos privados, seja com o controle de parte das contribuições, de modo a cobrir a parcela pública da previdência.

Não se pode esperar que o déficit da previdência seja eliminado no curto prazo, mesmo porque ela é hoje um dos mais importantes instrumentos de política social. A previdência brasileira administra um dos maiores programas de renda mínima do mundo, na exata proporção em que paga benefícios de um salário mínimo por mês a 7,9 milhões de brasileiros que não contribuíram para a previdência social. Estima-se que cerca de 71% da renda média domiciliar nos municípios do Nordeste tenham origem no pagamento da previdência rural.

Uma proposta para um novo modelo previdenciário brasileiro deve ser técnica e metodologicamente consistente e capaz de assegurar uma previdência equilibrada no médio e longo prazos. O ideal seria que a parte assistencial fosse contabilizada à parte e que a regra básica do novo regime obtivesse um equilíbrio atuarial individual.

### Referências Bibliográficas

- ARENAS DE MESA, A. e BERTRANOU, F. (1997). Learning from social reforms: two different cases, Chile and Argentina. *World Development*, v. 25, n. 3, p. 329-48.
- GARCÍA-CANTERA, J. e BURBRIDGE, P. (1999). *Private pension funds in Latin America*. Salomon Smith Barney, March 10.
- GIAMBIAGI *et alii* (1996). A aposentadoria por tempo de serviço no Brasil: estimativa do subsídio recebido pelos seus beneficiários. *Texto para Discussão*, n. 47. Rio de Janeiro: BNDES, agosto.
- GUERZONI, G. (1999). A previdência dos servidores públicos, a questão contributiva e os institutos e fundos de pensão. Reforma previdenciária – Vetores do debate contemporâneo. *Debates*, n. 19. Konrad Adenauer Stiftung.
- HOLZMANN, R. (1997). Pension reform, financial market development, and economic growth: preliminary evidence from Chile. *IMF Staff Papers*, v. 44, n. 2, p. 149-209.

NITSCH, M. e SCHWARZER, H. (1998). De paradigmas e mitos: notas sobre os fundos de pensão chilenos. *Revista de Economia Brasileira*, v. 18, n. 2, p. 96-105.

OFFICE OF THE GOVERNMENTAL PLENIPOTENTIARY FOR SOCIAL SECURITY REFORM (1997). *Security through diversity – Reform of the pension system in Poland*. Warsaw.

OLIVEIRA F. E. B. de, BELTRÃO, K. I. e PASINATO, M. T. M. (1998). Proteção social e equidade: uma proposta para o seguro social. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: Ipea, v. 28, n. 2, p. 339-70, agosto.

ORNÉLAS, W. (1999). O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição. Apresentado no XI Fórum Nacional. Rio de Janeiro.

PINHEIRO, V. C. (1999). Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro (versão preliminar). Apresentado no XI Seminário Regional de Políticas Fiscal. Brasília: janeiro.

QUEISSER, M. (1998). *Pension reform: lessons from Latin America*. *Policy Brief*, n. 15. Paris: OECD Development Centre.

SACHS, J. (1998). *Notes on the transition to a privatized pension system*. Apresentado em The Global Social Security Crisis An EDI-HIID Workshop. July, mimeo.

WORLD BANK (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. A policy research report. New York: Oxford University Press.